

基礎自治体の区分の見直し・大都市制度のあり方について

平成 22 年 8 月 25 日

市と町村の主な相違点

		市	町村
要件		<ul style="list-style-type: none"> ○ 人口5万人以上 ○ 当該市の中心の市街地を形成している区域内にある戸数が、全戸数の6割以上 ○ 商工業その他の都市的業態に従事する者及びその者と同一世帯に属する者の数が、全人口の6割以上 ○ 以上のほか都道府県の条例で定める都市的施設その他の都市としての要件を備えていること 《地方自治法第8条》 <p>※ 合併市町村については、市となるべき要件は、人口3万人以上のみ。 《改正前合併特例法第7条第1項、平成22年3月まで》</p>	<p>【町の要件】</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 都道府県の条例で定める町としての要件を備えていること ⇒ 市街地要件、商工業従事者要件などを定めている例が多い。 《地方自治法第8条》 <p>【村の要件】 なし</p>
事務	生活保護	福祉事務所を設置し、生活保護法に基づく保護の決定等の事務を行う。	<p><u>福祉事務所を設置する町村</u>においては、生活保護法に基づく保護の決定等の事務を行う。</p> <p>(平成22年4月1日現在：31団体) ※厚生労働省調査による。</p>
	都市計画	知事が都市計画区域を指定し、当該区域内における都市計画決定の事務を行う。	<p><u>知事が指定する都市計画区域を有する場合</u>、当該区域内における都市計画決定の事務を行う。</p> <p>(平成20年3月31日現在：629団体) ※国土交通省調査による。</p>

市町村数の変遷

- 我が国の市町村数は、明治21年(1888年)には7万を超えていた町村が、明治、昭和、平成と3度の大合併を経て、現在では1,727市町村にまで減少。

明治の大合併

- 明治21年(1888年)当時は71,314町村(江戸時代からの自然発生的な町村を受け継いだもの)。
○政府は明治22年(1889年)に初めての近代的な地方自治制度である市制・町村制を施行。300~500戸を標準として、全国一律に町村合併を実施。

昭和の大合併

- 昭和28年(1953年)に、事務や権限をできるだけ住民に身近な市町村に配分すべきとの観点から、「町村合併促進法」が施行され、人口規模8,000人を標準として町村の合併を推進。

平成の大合併

- 市町村の行政サービスの維持・向上や行政規模の拡大・効率化を図る観点から、自主的な市町村合併を推進。
○閣議決定では、「与党行財政改革推進協議会における『市町村合併後の自治体数を1000を目標とする』という方針を踏まえて、…自主的な市町村合併を積極的に推進」とされた。

年 月	市	町	村	計
明治21年(1888年)	—	(71,314)		71,314
22年(1889年)	39	(15,820)		15,859
昭和20年(1945年)10月	205	1,797	8,518	10,520
28年(1953年)10月	286	1,966	7,616	9,868
31年(1956年)4月	495	1,870	2,303	4,668
36年(1961年)6月	556	1,935	981	3,472
40年(1965年)4月	560	2,005	827	3,392
60年(1985年)4月	651	2,001	601	3,253
平成11年(1999年)4月	671	1,990	568	3,229
18年(2006年)3月	777	846	198	1,821
22年(2010年)3月	786	757	184	1,727

市町村の人口の分布

(平成22年4月1日現在の状況)

	～ 5,000人	～ 10,000人	～ 30,000人	～ 50,000人	～ 100,000人	100,000人以上	合計
市	0	1	52	190	276	267	786
町村	218	238	414	69	2	0	941
合計	218	239	466	259	278	267	1,727

(備考)

人口は、平成17年国勢調査人口を用い、平成22年3月31日までの合併を加味した人口で記載。

基礎自治体への権限移譲の考え方

地方分権改革推進委員会第1次勧告（H20.5.28）（抄）

第1章 国と地方の役割分担の基本的な考え方

（3）広域自治体と基礎自治体の役割分担

権限移譲に際しては、市町村合併の進展等により行政体制の整備が進んでいることを踏まえ、市に優先的に移譲を進めることとする。

あわせて、規模や能力が異なる個々の基礎自治体が地域における総合行政を担うことができるよう、広域連合の形成、周辺自治体又は広域自治体による連携と補完などの制度の充実をはかることが必要である。

第3章 基礎自治体への権限移譲と自由度の拡大

（1）基礎自治体への権限移譲の考え方

ア 基礎自治体への権限移譲の考え方

個々の基礎自治体は規模、地理的条件等の事情が異なるため、事務事業によっては、一部の基礎自治体において体制整備を進めたとしてもなお自ら担うことが難しい場合、複数の地方自治体間で協力し担うことがより効率的かつ質的向上にも資すると判断される場合があることが想定される。こうした事情を危惧して現行の事務配分を維持せざるを得ないと考えらるべきではなく、むしろ、広域的な連携の仕組みを積極的に活用することにより補完していくことを前提として、新たな事務配分を構築すべきである。

地域主権戦略大綱（平成22年6月22日閣議決定）（抄）

第3 基礎自治体への権限移譲

1 基本的な考え方

主権者たる国民が、自らの住む地域のことは自らの責任で決定できる、活気に満ちた地域社会をつくっていくことを、地域主権改革は目指している。この改革においては、住民に最も身近な行政主体である基礎自治体に事務事業を優先的に配分し、基礎自治体が地域における行政の自主的かつ総合的な実施の役割を担えるようにすることが必要不可欠である。

いわゆる「平成の合併」により、全国的に市町村合併が進展し、市町村数は3,232（平成11年3月末）から1,727（平成22年3月末）となった。これによって、市町村では行政規模や能力の拡充が図られ、地域の将来を見据えた様々な特色ある取組が行われるとともに、行政運営の効率化の取組も進められている。また、「条例による事務処理特例制度」の活用も進んでおり、基礎自治体が現行法の想定を上回る行政能力とともに、地域主権型社会の担い手たらしめる意欲をも併せ持っていることを示している。

以上を踏まえ、都道府県と市町村の間の事務配分を「補完性の原則」に基づいて見直しを行い、可能な限り多くの行政事務を住民に最も身近な基礎自治体が広く担うこととする。

2 具体的な措置

平成20年5月に地方分権改革推進委員会が提出した第1次勧告では、基礎自治体優先という基本原則の下で行政分野横断的な見直しを行うとの基本認識に立って、権限移譲を行うべき事務について勧告がなされた。

今般、上記1の考え方の下、第1次勧告に掲げられた事務について、内閣を挙げて検討を行い、権限移譲等を行う事務について結論を得た（68項目、251条項）。今後、別紙2に掲げる事務に関し必要な法制上その他の措置を講じることとし、法律の改正により措置すべき事務については、所要の一括法案等を平成23年の通常国会に提出する。

指定都市・中核市・特例市制度の概要

区分	指定都市	中核市	特例市
要件	<ul style="list-style-type: none"> 人口50万以上の市のうちから政令で指定 (人口その他都市としての規模、行財政能力等において既存の指定都市と同等の実態を有するとみられる都市を指定) 	<ul style="list-style-type: none"> 人口30万以上の市の申請に基づき政令で指定 	<ul style="list-style-type: none"> 人口20万以上の市の申請に基づき政令で指定
事務配分の特例	<ul style="list-style-type: none"> 次頁のとおり 	<ul style="list-style-type: none"> 次頁のとおり 	<ul style="list-style-type: none"> 次頁のとおり
関与の特例	<ul style="list-style-type: none"> 知事の承認、許可、認可等の関与を要している事務について、その関与をなくし、又は知事の関与に代えて直接各大臣の関与を要することとする。 	<ul style="list-style-type: none"> 福祉に関する事務に限って政令指定都市と同様に関与の特例が設けられている。 	<ul style="list-style-type: none"> なし
行政組織上の特例	<ul style="list-style-type: none"> 区の設置 区選挙管理委員会の設置 等 	<ul style="list-style-type: none"> なし 	<ul style="list-style-type: none"> なし
財政上の特例	<ul style="list-style-type: none"> 地方揮発油譲与税の増額 地方交付税の算定上所要の措置 (基準財政需要額の算定における補正) 宝くじの発売 等 	<ul style="list-style-type: none"> 地方交付税の算定上所要の措置 (基準財政需要額の算定における補正) 	<ul style="list-style-type: none"> 地方交付税の算定上所要の措置 (基準財政需要額の算定における補正)
決定の手続	<ul style="list-style-type: none"> 政令で指定 	<ul style="list-style-type: none"> 市からの申出に基づき、政令で指定 市は申出に当たっては市議会の議決及び都道府県の同意が必要 都道府県が同意する場合には議会の議決が必要 	<ul style="list-style-type: none"> 市からの申出に基づき、政令で指定 市は申出に当たっては市議会の議決及び都道府県の同意が必要 都道府県が同意する場合には議会の議決が必要

指定都市・中核市・特例市の処理する主な事務の比較

指定都市の処理する主な事務

- 民生行政に関する事務
 - ・児童相談所の設置
- 都市計画等に関する事務
 - ・都道府県道、産廃施設、流通業務団地等に関する都市計画決定
 - ・市街地開発事業に関する都市計画決定
- 土木行政に関する事務
 - ・市内の指定区間外の国道の管理
 - ・市内の県道の管理
- 文教行政に関する事務
 - ・県費負担教職員の任免、給与の決定

中核市の処理する主な事務

- 民生行政に関する事務
 - ・身体障害者手帳の交付
 - ・母子・寡婦福祉資金の貸付け
 - ・養護老人ホームの設置認可・監督
- 保健所の設置（保健所設置市が行う事務）
 - ・地域住民の健康保持、増進のための事業の実施
 - ・飲食店営業等の許可
 - ・浄化槽設置等の届出
 - ・温泉の利用許可
- 都市計画等に関する事務
 - ・屋外広告物の条例による設置制限
- 環境保全行政に関する事務
 - ・ばい煙発生施設、一般粉じん発生施設の設置の届出
 - ・一般廃棄物処理施設、産業廃棄物処理施設の許可
- 文教行政に関する事務
 - ・県費負担教職員の研修

特例市の処理する主な事務

- 都市計画等に関する事務
 - ・市街化区域又は市街化調整区域内の開発行為の許可
 - ・市街地開発事業の区域内における建築の許可
 - ・都市計画事業の施行地区内における建築等の許可
 - ・市街地再開発事業の施行地区内における建築等の許可
 - ・土地区画整理組合の設立の認可
 - ・土地区画整理事業の施行地区内の建築行為等の許可
 - ・住宅地区改良事業の改良地区内の建築等の許可
 - ・宅地造成の規制区域内における宅地造成工事の許可
- 環境保全行政に関する事務
 - ・騒音を規制する地域の指定、規制基準の設定
 - ・悪臭原因物の排出を規制する地域の指定
 - ・振動を規制する地域の指定
- その他
 - ・計量法に基づく勧告、定期検査

指定都市一覽

(平成22年4月1日現在)

都 市	指定時国調人口 (千人)	H17国調人口 (千人)	累計
昭和31年9月1日移行			5市
大 阪 市	2,547	2,629	
名 古 屋 市	1,337	2,215	
京 都 市	1,204	1,475	
横 浜 市	1,144	3,580	
神 戸 市	979	1,525	
昭和38年4月1日移行			6市
北 九 州 市	1,042	994	
昭和47年4月1日移行			9市
札 幌 市	1,010	1,881	
川 崎 市	973	1,327	
福 岡 市	853	1,401	
昭和55年4月1日移行			10市
広 島 市	853	1,154	
平成元年4月1日移行			11市
仙 台 市	857	1,025	

都 市	指定時国調人口 (千人)	H17国調人口 (千人)	累計
平成4年4月1日移行			12市
千 葉 市	829	924	
平成15年4月1日移行			13市
さいたま市	1,024	1,176	
平成17年4月1日移行			14市
静 岡 市	707	714	
平成18年4月1日移行			15市
堺 市	830	831	
平成19年4月1日移行			17市
新 潟 市	814	814	
浜 松 市	804	804	
平成21年4月1日移行			18市
岡 山 市	696	696	
平成22年4月1日移行			19市
相 模 原 市	702	702	

(計19市)

中核市一覧

(平成22年4月1日現在)

都道府県	都市	人口 (千人)	面積 (km ²)	昼夜間人口比率 (人口50万未満の市)	累計
平成8年4月1日移行					7市
栃木	宇都宮	427	417	108.9	
(富山)	富山(*3)	321	1,242	112.2	
石川	金沢	443	468	109.1	
岐阜	岐阜	410	203	106.1	
兵庫	姫路	454	534	105.7	
熊本	熊本	579	269	—	
鹿児島	鹿児島	537	547	—	
平成9年4月1日移行					12市
秋田	秋田	312	906	106.5	
福島	郡山	327	757	104.6	
和歌山	和歌山	394	209	103.2	
長崎	長崎	439	406	104.1	
大分	大分	427	501	104.8	
平成10年4月1日移行					16市
愛知	豊田	341	918	104.6	
広島	福山	375	518	104.2	
高知	高知	322	264	106.2	
宮崎	宮崎	300	597	105.4	
平成11年4月1日移行					20市
福島	いわき	361	1,231	100.3	
長野	長野	359	731	107.1	
愛知	豊橋	353	261	100.3	
香川	高松	331	375	113.0	
平成12年4月1日移行					22市
北海道	旭川	361	748	100.9	
愛媛	松山	461	429	104.0	
平成13年4月1日移行					23市
神奈川	横須賀	432	101	—	

都道府県	都市	人口 (千人)	面積 (km ²)	累計
平成14年4月1日移行				25市
奈良	奈良	359	277	
岡山	倉敷	423	355	
平成15年4月1日移行				29市
埼玉	川越	331	109	
千葉	船橋	550	86	
愛知	岡崎	337	387	
大阪	高槻	357	105	
平成17年4月1日移行				30市(*3)
富山	富山	421	1,242	
大阪	東大阪	515	62	
平成17年10月1日移行				32市
北海道	函館	305	678	
山口	下関	301	716	
平成18年4月1日移行				32市
平成18年10月1日移行				33市
青森	青森	311	825	
平成19年4月1日移行				33市
平成20年4月1日移行				37市
岩手	盛岡	301	—	
千葉	柏	381	—	
兵庫	西宮	465	—	
福岡	久留米	306	—	
平成21年4月1日移行				40市
群馬	前橋	319	—	
滋賀	大津	324	—	
兵庫	尼崎	463	—	
平成22年4月1日移行				40市

(注) 人口…国勢調査人口(平成2年、7年、12年、17年の各10月1日現在) (計 40市)

面積…国土地理院「平成19年全国都道府県市区町村別面積調」

昼夜間人口比率…国勢調査人口から計算(平成7年10月1日現在)

- *1 平成8年4月1日に中核市に移行した富山市は、平成17年4月1日に6町村と新設合併し、廃されたため、累計から除いている。
- *2 平成17年4月1日に政令指定都市に移行した静岡市は、累計から除いている。
- *3 平成18年4月1日に政令指定都市に移行した堺市は、累計から除いている。
- *4 平成19年4月1日に政令指定都市に移行した新潟市及び浜松市は、累計から除いている。
- *5 平成21年4月1日に政令指定都市に移行した岡山市は、累計から除いている。
- *6 平成22年4月1日に政令指定都市に移行した相模原市は、累計から除いている。

特例市一覧

(平成22年4月1日現在)

都道府県	都市	指定時国調人口 (千人)	累計
平成12年11月1日移行			8市
神奈川県	小田原	200	
神奈川県	大和	204	
福井県	福井	256	
山梨県	甲府	201	
長野県	松本	206	
静岡県	沼津	212	
三重県	四日市	286	
広島県	呉	209	
平成13年4月1日移行			23市
青森県	八戸	243	
山形県	山形	254	
茨城県	水戸	246	
群馬県	高崎	238	
埼玉県	川口	449	
神奈川県	平塚	254	
静岡県	富士	229	
愛知県	春日井	278	
大阪府	豊中	399	
大阪府	吹田	343	
大阪府	枚方	400	
大阪府	茨木	258	
大阪府	八尾	277	
大阪府	寝屋川	258	
長崎県	佐世保	245	

都道府県	都市	指定時国調人口 (千人)	累計
平成14年4月1日移行			29市
埼玉県	所沢	330	
神奈川県	厚木	217	
愛知県	一宮	274	
大阪府	岸和田	200	
兵庫県	明石	293	
兵庫県	加古川	266	
平成15年4月1日移行			32市
埼玉県	越谷	308	
神奈川県	茅ヶ崎	221	
兵庫県	宝塚	213	
平成16年4月1日移行			33市
埼玉県	草加	225	
平成17年10月1日移行			34市
鳥取県	鳥取	201	
平成19年4月1日移行			39市
茨城県	つくば	201	
群馬県	伊勢崎	202	
群馬県	太田	213	
新潟県	長岡	283	
新潟県	上越	208	
平成20年4月1日移行			40市
埼玉県	春日部	239	
平成21年4月1日移行			41市
埼玉県	熊谷	205	

(計 41市)

- (注) ・平成15年4月1日に新設合併し廃された清水市は除いている。
 ・平成17年10月1日に中核市に移行した函館市、下関市は除いている。
 ・平成20年4月1日に中核市に移行した盛岡市及び久留米市は除いている。
 ・平成21年4月1日に中核市に移行した前橋市、大津市及び尼崎市は除いている。

指定都市市長会の提案（平成22年5月）の概要

1 「基礎自治体優先の原則」に則った地域主権改革

住民がより良いサービスを受けることができるよう、住民に身近で総合行政が可能な基礎自治体に権限を集約する「基礎自治体優先の原則」のもと、大都市が住民に身近な施策の責任を果たしつつ圏域の水平連携の核となり、周辺地域も含めた活性化を進めていく総合的な役割を果たす。

2 現在の大都市を取り巻く現状と課題

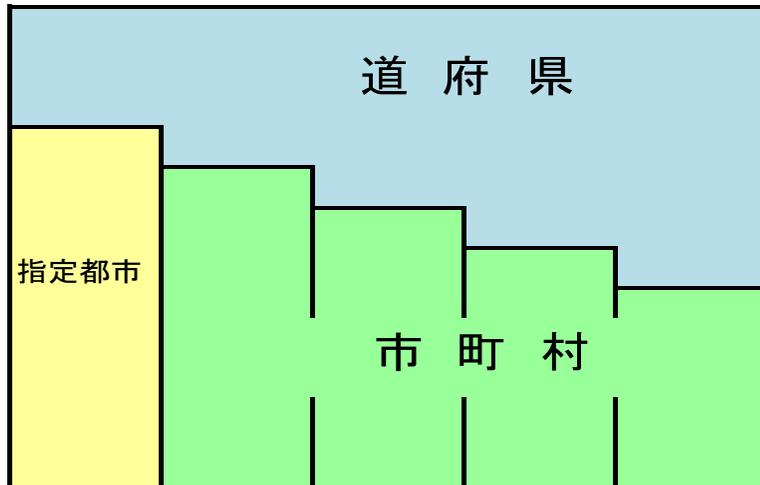
- ・経済のグローバル化などによる世界的な都市間競争の激化と急速な少子高齢化の進展
- ・道府県の範囲を越えた政策課題の増大と市町村の規模・能力の拡大により、地方自治制度の見直しが必要
- ・指定都市には包括的な事務権限がなく、また、道府県との役割分担が不明確で二重行政が発生
- ・大都市が担う事務、役割に対応できていない税財政制度

3 あるべき大都市制度の一つの姿として「特別自治市(仮称)」を創設

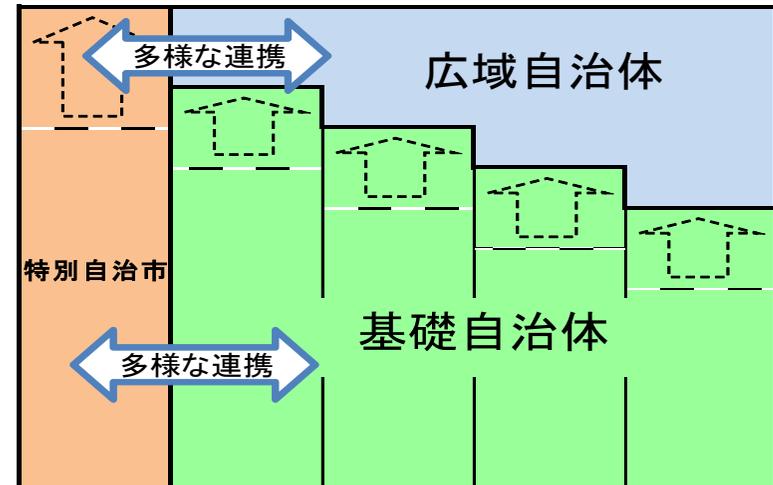
- **日本を牽引するエンジン**となるための選択肢
- 広域自治体・基礎自治体という**二層制の自治構造を廃止**
- 道府県の事務も含め、地方の事務とされているもの**全てを一元的に担う**ことを基本
- 地域重視の考え方から、各都市の実状に応じ**住民自治・参加機能を充実**させる仕組みを構築
- 特別自治市と広域自治体の関係、特別自治市と周辺自治体の関係は**多様な形に**
- 特別自治市の創設にあたっては、**その役割に応じた税財政制度を構築**

特別自治市(仮称)創設後の広域自治体と基礎自治体の関係図

指定都市制度(現状)



特別自治市(仮称)制度創設後



地域主権が進み、基礎自治体全ての役割が増大している

地域自治組織

～旧市町村地域の住民の声を新市町村の施策に反映することを可能とする仕組み～

一般制度

地域自治区(地方自治法によるもの)

- ・法人格:なし
- ・区長:一
- ・期限:なし
- ・地域自治区の名称は、議会の議決を経て、町字名で使用することは可能
- ・市町村の区域の全域に置かなければならない

特例

合併時の特例

地域自治区(現行合併特例法等によるもの)

- ・法人格:なし
- ・区長(特別職):置く
- ・期限:市町村の協議で定める期間
- ・地域自治区の名称は、住居表示に冠する(地域自治区の名称は自由)
- ・市町村の区域の一部のみに置くことが可能

合併特例区(現行合併特例法等によるもの)

- ・法人格:あり(特別地方公共団体)
- ・区長(特別職):置く
- ・期限:5年以内で規約で定める期間
- ・合併特例区の名称は、住居表示に冠する(合併特例区の名称は自由)
- ・市町村の区域の一部のみに置くことが可能

※区の予算の作成、公の施設の設置・管理

地域審議会

- 旧市町村地域に係る事務について審議、意見具申を行う
- ・法人格:なし
- ・期限:市町村の協議で定める期間
- ・市町村の区域の一部のみに置くことが可能

地域自治区

地域協議会

- ・地域の意見の取りまとめ
- ・協働活動の要

庶務を処理

区の事務所

- ・市町村の事務を分掌

住民・町内会・NPO
・コミュニティ組織等

協働

選任

諮問

意見

指揮

監督

市
町
村
長

基礎自治体の区分の見直し・大都市制度のあり方についての問題意識（１）

【市町村の区分の実態】

- 合併特例により、地方自治法上の市の要件（人口５万人以上等）を満たさない市が増加していることをどう考えるか。一方、市の要件を満たしているにもかかわらず、市にならない町村があることをどう考えるか。
- 市と町村の法律上の差異は主に事務権限の増加であるが、この法律上の差異との関係において、市の要件は合理的なものと言えるか。平成の合併によって誕生した、地方自治法上の市の要件を満たしていない市においても、現実には、市としての事務が処理されていることをどう考えるか。
- 町と村には法律上の差異がないことをどう考えるか。また、法律上の差異がない中で、町の要件を都道府県条例で定めるとしていることは合理的か。

□

【規模や能力に応じた事務配分の問題点】

- 市と町村の区分は、規模や能力に応じた事務配分の区分として、適切で合理的なものと言えるか。
- 指定都市・中核市・特例市・一般市の区分は、今後見込まれる権限の移譲との関係で適切なものと言えるか。
- 規模や能力に応じた事務配分のための基礎自治体の区分は、指定都市から町村に至るまで、人口に着目して定めればよいと考えてよいか。

基礎自治体の区分の見直し・大都市制度のあり方についての問題意識（２）

【今後における基礎自治体の区分のあり方】

- 基礎自治体の区分を、規模や能力に応じた事務配分の観点から、例えば人口に応じた権限の範囲によって行うことについてどう考えるか。
- 今後、人口減少により人口要件を満たさなくなる基礎自治体の増加が見込まれる中で、区分の移行が円滑に行われる仕組みを設ける必要はないか。
- 大部分の基礎自治体において人口が減少することが見込まれる中であって、人口を基礎自治体を区分する要件として問い続けることは妥当か。あるいは、規模や能力に応じた事務配分のための基礎自治体の区分の要件として、人口に代わり得るものがあるか。

【大都市制度のあり方】

- 大都市制度について、都道府県との二重行政の解消のために一層の権限移譲を進めることを構想し得るか。
- 都道府県に属さない大都市（特別市など）は構想し得るか。あるいは、広域自治体制度（道州制など）と関連づけてのみ議論し得ると考えるべきかどうか。
- 指定都市制度は、行政区、議会のあり方など市長や議会が住民から遠く、住民自治の観点から課題があるという指摘についてどう考えるか。更に、指定都市において域内分権、住民自治の充実を図っていくためにはどのような仕組みが考えられるか。
- 大都市部において人間関係の希薄化に起因する社会事象が多く生じているが、地方自治制度において対応し得る方策はあるか。